

Datos y pruebas sobre el desplazamiento forzado: reflexiones sobre los avances y los retos

Ewen Macleod

En las últimas décadas, las comunidades humanitarias y de desarrollo han logrado avances sustanciales en lo que respecta a la recopilación y el uso de datos en los que basar los programas. Pero siguen existiendo importantes retos y lagunas que requieren de nuevos enfoques y alianzas.

Cuando en septiembre de 2015 se adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 en Nueva York, su ambición por “no dejar a nadie atrás” y “llegar primero a los más rezagados” fue el reflejo de una renovada solidaridad mundial sobre una mayor reducción de la pobreza. Aunque los propios ODS no contenían disposiciones específicas para las poblaciones desplazadas y marginadas, parecía claro que su inclusión era una prioridad si se quería cumplir con ese objetivo específico. Menos obvio resultaba cómo se generaban los datos y las pruebas para demostrar cómo se realizarían avances en materia de desarrollo entre esas poblaciones. En especial, ¿cómo podrían aprovecharse los avances en materia de datos y tecnología digital para llegar a aquellos países y personas aparentemente atrapados en una larga espiral de conflictos, exclusión y pobreza?

Las disposiciones detalladas de los ODS incluyen un útil, aunque ambicioso, conjunto de objetivos e indicadores para medir los progresos¹ en la Agenda 2030. Se inspiraron en parte en los rápidos avances de la tecnología y las competencias digitales que habían permitido ampliar y hacer más eficiente la captura de datos durante las dos décadas anteriores. La necesidad de contar con datos y evidencias más precisas también se puso de manifiesto en el Pacto Mundial sobre los Refugiados y en el Pacto Mundial para la Migración, respectivamente.

Debido sobre todo a los esfuerzos del Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados y los Desplazados Internos (EGRIS, por sus siglas en inglés) establecido bajo el auspicio de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 2016, se desarrolló un indicador específico para la inclusión de las poblaciones desplazadas². Es un buen augurio para una inclusión más sistemática de estos colectivos en los esfuerzos nacionales para las estadísticas y la recopilación de datos. También impulsa la tan necesaria reflexión sobre las numerosas cuestiones de definición en torno al desplazamiento que todavía requieren una resolución.

A pesar de los avances en el plano normativo, rápidamente aparecieron una serie de retos conocidos. La inseguridad, los conflictos y la violencia impedían la recopilación de datos precisos y seguros en muchos de los países más pobres del mundo. La pobreza se concentra cada vez más en esos mismos Estados, donde el Gobierno cuenta con poca capacidad para generar estadísticas nacionales. Como consecuencia, los datos eran insuficientes para permitir el análisis necesario. Entre los 1500 millones de personas que corren un mayor riesgo de quedar excluidas de los compromisos de la Agenda 2030 se encuentran los 79 millones de desplazados que se calcula que están dentro y fuera de su país³.

Por su propia naturaleza, el desplazamiento y la movilidad plantean problemas a nivel práctico y de economía política que pueden impedir la inclusión de las personas refugiadas, migrantes, apátridas y desplazadas internas en los censos nacionales y en los registros civiles. En el caso de los refugiados y de los migrantes, muchos Gobiernos de acogida no están dispuestos a dedicar recursos a la recopilación de datos detallados sobre los ciudadanos de otro país. La seguridad, el acceso, la movilidad y la voluntad política con frecuencia impiden priorizar la recopilación de datos sobre los desplazados internos. Y, a pesar de la eficiencia que se ha conseguido gracias a la innovación técnica, existen problemas con respecto a la protección y la confidencialidad que hacen que la recopilación de información por parte de los Estados sobre las poblaciones vulnerables y marginadas sea más compleja y sensible.

Tradicionalmente, han sido las organizaciones humanitarias y sus homólogas gubernamentales quienes se han encargado en su mayor parte de la recopilación de datos sobre las poblaciones desplazadas durante las emergencias. Se han centrado sobre todo en la recopilación de información cuantitativa y en la evaluación de las necesidades esenciales indispensables. Con el tiempo, el alcance, la calidad y la realización de estas evaluaciones

marzo 2021

www.fmreview.org/es/edicion66

han mejorado considerablemente. Los datos desglosados sobre la vulnerabilidad se han convertido en una característica estándar de las encuestas humanitarias.

La aplicación de la tecnología digital también ha tenido un importante impacto en la infraestructura, el personal y la eficiencia de los organismos. La rápida recopilación de datos y su incorporación más sistemática al diseño de programas y a la elaboración de presupuestos han favorecido la implementación y el uso de los recursos. La aplicación de la tecnología móvil para el envío eficiente de transferencias de efectivo es un claro ejemplo. Estos desarrollos positivos representan avances sustanciales en las prácticas humanitarias.

Riesgos, retos y preocupaciones

Sin embargo, siguen existiendo problemas y lagunas importantes debido, por un lado, a la propia proliferación de sistemas y aplicaciones de datos; y, en parte, al aumento del número de crisis prolongadas. En ocasiones se han exagerado las afirmaciones sobre su potencial transformador, mientras que en otras se han pasado por alto los riesgos relacionados con la recopilación, el almacenamiento y la transmisión de datos por las prisas por abrazar las competencias digitales.

La gran disponibilidad de las nuevas tecnologías de la información también ha generado nuevos y diferentes retos tanto para proveedores como para receptores de la ayuda. Las potenciales ventajas de los datos biométricos interfuncionales, por ejemplo, podrían ser evidentes para los ciudadanos de un país. Pero estos sistemas pueden preocupar a los refugiados por cuestiones legales y de seguridad, y representar obstáculos en la práctica para su inclusión si se establecen en paralelo a los modelos nacionales.

El potencial aumento de la eficiencia derivado del uso de la tecnología digital coincidió con un aumento del hincapié de los Estados donantes hacia la rentabilidad y la rendición de cuentas. Al mismo tiempo, el uso más generalizado de la tecnología de datos requiere una mayor inversión de capital y en equipos, personal y formación especializada. Un mayor volumen de datos disponibles también implica más esfuerzo en su procesamiento y comunicación. A falta de unos principios y procedimientos operativos estándar consensuados para la producción, recopilación y transmisión de datos, la preocupación por su calidad y seguridad ha aumentado.



Un refugiado sursudanés es censado en el centro de tránsito de Aru, provincia de Ituri, República Democrática del Congo.

Conforme ha aumentado el número de encuestas y evaluaciones, también lo ha hecho la necesidad de una mayor coordinación sobre su contenido y suministro para evitar duplicar datos y el agotamiento que producen las entrevistas. Se han producido importantes desequilibrios entre el volumen de datos recién generados y la capacidad de analizarlos en profundidad o de convertirlos en políticas y programas. El hecho de que las propias personas desplazadas tengan un mayor acceso a la información y los datos y los asuman como propios ha trastocado en parte la relación con los proveedores de ayuda y ha motivado una nueva forma de pensar en torno a la desigualdad y a la responsabilidad.

Sin embargo, la tecnología de por sí no va a transformar necesariamente las desigualdades ni a reducir de forma automática las vulnerabilidades. Por el contrario, puede reforzar e intensificar las asimétricas relaciones de poder a nivel organizativo, local, familiar e individual. La brecha digital también tiene una dimensión de género, étnica y racial. Para abordar estos desequilibrios es necesario que los políticos se comprometan a una mayor inclusión, a unas políticas favorables y a unos planes de implementación que las respalden.

Una captura de datos más eficiente y amplia también eleva la apuesta en materia de seguridad y confidencialidad. La posible fuga o filtración, accidental o no, de información personal y privada presenta riesgos particulares para las poblaciones vulnerables y para los proveedores de asistencia humanitaria en entornos operativos inseguros. La convergencia de intereses entre las empresas de datos del sector privado y los Estados en el ámbito de

la seguridad y la recopilación de información también da lugar a una serie de señales de alerta para las organizaciones de ayuda humanitaria.

Aun así, el creciente número de países que se encuentran atrapados en crisis prolongadas pone de manifiesto la urgente necesidad de reducir la vulnerabilidad y la dependencia de los programas y la financiación de emergencia a corto plazo. Como bien se ha reconocido, son insostenibles y pueden desincentivar el aumento de las competencias nacionales. El aumento de los costes también ha impulsado nuevos compromisos para respaldar una mayor cooperación y complementariedad entre los agentes humanitarios, de desarrollo y de paz y de resolución de conflictos; uno de sus componentes importantes es el interés y el compromiso en común de generar datos y pruebas fiables.

Se necesitan datos más detallados sobre el consumo, los activos y las fuentes de ingresos de los hogares para planificar unas políticas y programas adecuados destinados a combatir la pobreza y promover el desarrollo socioeconómico. En contextos de desplazamiento, estas encuestas deberían incluir a todas las poblaciones afectadas para afianzar la cohesión social y garantizar la paridad. Diseñar y poner en práctica estos ejercicios requiere un esfuerzo, un tiempo y unos recursos considerablemente mayores. Pero, sin esta inversión, faltarán las bases para un apoyo más equitativo y a largo plazo.

La magnitud de la crisis siria no solo puso de manifiesto la necesidad de evaluar las repercusiones sociales y económicas para las poblaciones desplazadas, sino también para las economías y poblaciones de los países de acogida. También reveló importantes lagunas en el sistema mundial de recopilación de datos, en las definiciones y en las metodologías desplegadas básicamente para los objetivos humanitarios. Para abordarlas no bastará solo con aumentar la inversión en tecnología para generar datos. En muchos países afectados por crisis, también implica superar muchos obstáculos a nivel práctico, como las malas infraestructuras, la escasa conectividad, el acceso restringido y las imprevisibles condiciones de seguridad. Por último, pero no por ello menos importante, convertir los datos en pruebas que puedan impulsar el cambio de políticas y competencias institucionales y en torno a la implementación no se consigue mediante procesos puramente técnicos. Han de ir acompañados de una diplomacia

perspicaz y de unas destrezas políticas que fomenten e incentiven la transformación⁴.

Cuando se presentaron los ODS, las estadísticas sobre el desplazamiento global a menudo se basaban en actividades iniciales de inscripción en el registro en emergencias o se derivaban de fuentes secundarias⁵. Casi no había conjuntos de datos o instrumentos individuales que captasen cuáles eran los efectos socioeconómicos del desplazamiento a largo plazo sobre las perspectivas de desarrollo de las poblaciones afectadas. Desde entonces, ha aumentado notablemente el número de estudios, encuestas y evaluaciones realizadas en un amplio abanico de países, muchas de ellas a través de sistemas nacionales⁶. Su cobertura sigue siendo modesta, por lo que sigue urgiendo ampliarla. Pero los progresos han sido alentadores y cada vez más países reconocen las oportunidades que ofrece la obtención de datos precisos y comparables.

Las capacidades nacionales para la realización de estadísticas y la recopilación de datos en los países afectados por conflictos violentos necesitan urgentemente un desarrollo y fortalecimiento institucional. La ampliación de las competencias digitales y la instalación de unas infraestructuras y una conectividad adecuadas son vitales para respaldar otros objetivos más amplios de desarrollo nacional y humano. El Pacto Mundial sobre los Refugiados destaca específicamente la necesidad de movilizar más recursos para apoyar estas necesidades en los contextos de desplazamiento.

Además, sigue habiendo importantes obstáculos políticos para la inclusión de las personas desplazadas. Más allá de las cuestiones prácticas relacionadas con el acceso y los recursos, también existen reservas en torno a la demografía étnica o religiosa y al potencial uso de datos y pruebas con fines políticos y de seguridad. En estos contextos, además de los indudables beneficios que la inversión en nuevas tecnologías digitales tiene para el desarrollo, también hay que tener en cuenta el posible uso indebido de los datos, especialmente en lo que respecta a la información de carácter personal. Esta preocupación debe tener más en cuenta el contexto político y de seguridad, el marco de gobernanza y las metodologías y protocolos que utilizan los proveedores de datos. Para las personas desplazadas, los servicios de mensajería pueden suponer fuentes de información empoderadoras y los teléfonos móviles les pueden servir para realizar transferencias de efectivo y como un medio

marzo 2021

www.fmreview.org/es/edicion66

útil para informarse sobre las condiciones de bienestar que tienen en cuenta los organismos de ayuda cuando el acceso es limitado. Pero para los Gobiernos que pretenden controlar o desincentivar la movilidad, también pueden revelar datos de vital importancia acerca de sus movimientos, ubicaciones e intenciones.

En el peor de los casos, el uso por parte de los Estados de la tecnología digital avanzada les otorga una mayor capacidad de vigilancia y recopilación de información que puede utilizarse para capturar, detener y excluir a colectivos y particulares. El poder de los Gobiernos sobre el uso discrecional de la información requiere que se preste atención a los términos y condiciones del intercambio de datos por parte de los socios humanitarios y de desarrollo.

Existen importantes cuestiones éticas en torno a la recopilación y el intercambio de información de carácter personal extraída de poblaciones vulnerables, en especial de los refugiados y los migrantes (a quienes puede que no amparen las legislaciones nacionales en materia de protección de datos y seguridad). Estas cuestiones van desde la obtención del consentimiento para la recopilación y el uso de dichos datos por parte de las personas seleccionadas, hasta el compromiso oficial de garantizar la seguridad en los procesos de protección, almacenamiento y transmisión de datos, pasando por la anonimización sistemática de todos los identificadores personales que puedan comprometer la seguridad de los individuos.

En la última década, la proliferación y la rápida evolución de la tecnología digital ha impulsado un nada despreciable grado de innovación tanto en lo que respecta a las aplicaciones como a los equipos. Pero también ha provocado una fragmentación en torno a la recopilación y el uso de datos en entornos humanitarios, atribuible en parte al aumento del número de participantes. En respuesta a esto, también se ha incrementado considerablemente la creación de protocolos para la protección de datos, de acuerdos de intercambio de datos, y de directrices éticas y técnicas generales para regular este ámbito.

En conjunto, representan un corpus considerable de buenas prácticas con un potencial real de extender el principio humanitario esencial de “no hacer daño” al ámbito digital. Esto refleja cómo los profesionales están más concienciados sobre la necesidad de moderar su entusiasmo por la tecnología de datos y de ser más prudentes en cuanto a su

aplicación ética y a su uso. Sin embargo, dada la dinámica naturaleza de este sector, quizá lo que haga falta sea sintetizar algunos principios básicos en un Código de Conducta o conjunto de Normas Mínimas que todas las partes interesadas se comprometiesen a respetar.

Un enfoque conjunto para reforzar las capacidades

En respuesta al creciente interés por las pruebas socioeconómicas y el fortalecimiento del sistema mundial de datos relacionados con los desplazamientos prolongados, el Banco Mundial y ACNUR acordaron aunar fuerzas y recursos para crear el Centro de Datos Conjunto sobre Desplazamiento Forzado (JDC, por sus siglas en inglés) en Copenhague. Uno de sus objetivos concretos era apoyar enfoques humanitarios y de desarrollo complementarios para la producción y el uso de datos básicos por parte de un amplio abanico de partes interesadas involucradas en países afectados por el conflicto y la violencia.

Se establecieron cuatro objetivos principales para el JDC: i) fomentar una recopilación más sistemática de datos socioeconómicos sobre las personas desplazadas; ii) permitir el acceso abierto a los datos sobre desplazamientos forzosos garantizando al mismo tiempo la anonimización y las salvaguardas que cumplan con los requisitos legales para la protección de datos; iii) apoyar la innovación para mejorar la recopilación de datos; y iv) reforzar la sostenibilidad de los sistemas globales de recopilación de datos.

La fase inicial del plan de trabajo a cuatro años del JDC coincidió con la actual pandemia de la COVID-19. Es comprensible que esto haya restringido los esfuerzos para respaldar la recopilación de datos sobre el terreno mediante la interacción cara a cara —un objetivo primordial—, pero también ha servido para remarcar la vital importancia de incluir a las poblaciones desplazadas y marginadas en los programas de salud pública y protección social. Un reciente estudio apoyado por el JDC ofrece algunas perspectivas importantes sobre el impacto de la COVID-19 en las poblaciones desplazadas. También es un primer ejemplo de cómo la combinación de una recopilación de datos innovadora, un diseño de muestras preciso y un análisis riguroso puede ofrecer información útil incluso en entornos operativos adversos⁷.

A través de su trabajo y alianzas, el JDC aspira a visibilizar y hacer más accesibles las circunstancias socioeconómicas a medio y largo plazo de las poblaciones

desplazadas, y a reforzar las capacidades de las partes interesadas para ayudar en la mejora de sus resultados. Los artículos de esta sección de Revista Migraciones Forzadas ofrecen una visión de algunas de las principales vías y metodologías que el JDC seguirá y fomentará en el futuro.

Ewen Macleod ewen.macleod@gmail.com

Exdirector de la División de Resiliencia y Soluciones de ACNUR y Asesor Especial del Alto Comisionado

1. ODS 17 <https://sdgs.un.org/goals/goal17>

2. bit.ly/Eurostat-IRRS

3. Banco Mundial (2017) *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*, Chapter 1 bit.ly/WB-10986-25016

4. Véase Read R, Taithe B y Mac Ginty R (2016) "Data hubris? Humanitarian information systems and the mirage of technology", *Third World Quarterly* 37(8) bit.ly/TWQ-37-8-Read-et-al

5. Véase ACNUR Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2015 bit.ly/UNHCR-Global-Trends-2015

e Informe Anual de 2015 del IDMC

www.internal-displacement.org/publications/annual-report-2015

6. Véase por ejemplo, Verme P y Schuettler K, "The Impact of Forced Displacement on Host Communities: A Review of the Empirical Literature in Economics" bit.ly/JDC-Verme-Schuettler-2019

7. www.jointdatacenter.org

La alineación de las encuestas humanitarias con las normas estadísticas internacionales

Felix Schmieding

Elaborar estadísticas que resulten familiares y utilizables para los Gobiernos y sus asociados para el desarrollo tiene enormes beneficios.

Cuando la Oficina Nacional de Estadística de Kenia publicó las estadísticas de población activa de su encuesta integrada a los hogares de 2015-2016, se encontró con que el 72 % de los kenianos en edad laboral estaban empleados¹. En el condado de Turkana, la tasa era del 62 %. Pero esta encuesta nacional no había incluido a los campos de refugiados. Una encuesta encargada por ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos en 2016 halló que solo el 16 % de los hogares del campo de refugiados de Kakuma —situado en el condado de Turkana— declaró que al menos una persona de la familia tuviera trabajo².

Estas dos estadísticas son difíciles de comparar por varias razones. La encuesta nacional pregunta sobre el empleo a título individual; la encuesta sobre los refugiados, respecto al hogar. Y mientras que la encuesta nacional, realizada con el apoyo técnico del Banco Mundial, se alinea con las definiciones relativas a las estadísticas laborales prescritas por los organismos y normas internacionales, la encuesta a los refugiados se limita a formular la simple pregunta de "¿Cuántos en casa tienen trabajo?", lo que dificulta aún más la comparación.

Pese a que la implementación de ambas encuestas fue generalmente sólida en cuanto a técnica, este ejemplo ilustra cómo las que son implementadas por las organizaciones humanitarias suelen desarrollarse con un fin humanitario específico en mente, en este caso,

analizar las opciones para ver hacia dónde dirigir la ayuda humanitaria. Al perseguir estos objetivos (que son perfectamente válidos), con demasiada frecuencia son olvidadas o descartadas las normas estadísticas internacionales y las buenas prácticas por no ser aplicables o por ser demasiado complejas³.

Sin embargo, satisfacer el objetivo humanitario primordial de una encuesta y, al mismo tiempo, hacer que vaya en consonancia con las normas estadísticas conlleva enormes ventajas. De hecho, en un momento en el que se reconoce ampliamente la importancia del liderazgo nacional y de la colaboración entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo a la hora de abordar los desplazamientos forzados, y en el que las situaciones prolongadas suponen la gran mayoría de los desplazamientos forzados, cada encuesta humanitaria que no "habla el idioma" del Gobierno y sus asociados para el desarrollo es una oportunidad perdida.

Los beneficios de la alineación

Alinear el trabajo de las encuestas humanitarias con las normas estadísticas internacionales y con las mejores prácticas permitirá que la información extraída de los datos se utilice de forma más efectiva en el diálogo normativo y las labores de defensa de la causa, ya que las estadísticas obtenidas a partir de las encuestas se basarán en conceptos con los que los órganos